

MANEJO FLORESTAL E INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL, por Carlos Francisco Rosetti, Humberto Angelo e Daniella Bastos - Universidade de Brasília.

Resumo: O trabalho “Manejo Florestal e intervenção governamental” considera duas variáveis investigadas que são: os comandos normativos federais florestais e as instituições públicas federais florestais - IPFFs vinculadas ao manejo da floresta. Abrange o período da história brasileira de 1808 a 2010 onde a Resolução 101, de 19.12.1949, do INP, o Código Florestal Brasileiro de 1934, o Novo Código Florestal Brasileiro de 1965, a Constituição Federal Brasileira - CFB de 1988, que se entrelaçam com as 13 IPFFs. São elas: Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ, Instituto Nacional do Mate - INMate, Instituto Nacional do Pinho - INP, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, Superintendência de Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE, Superintendência de Desenvolvimento da Borracha – SUDHEVEA, Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, Agência Nacional de Águas – ANA, Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA e Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, Serviço Florestal Brasileiro – SFB, Instituto de Conservação da Biodiversidade – Chico Mendes – ICMBio. O manejo florestal com intervenção governamental se apresenta complexo, especializado, burocrático e de alto custo para detentores de imóveis rurais.

Introdução. Em 1808 a cidade do Rio de Janeiro abrigou o governo português transferido de Lisboa que passou a sediar a capital da colônia e a da metrópole Portuguesa. O manejo florestal passa a ter o primeiro gênero de intervenção governamental, a edição de normas federais florestais e a criação de IPFFs. Naquele ano foi criado o Jardim Botânico no Rio de Janeiro – JBRJ. A Resolução 101, de 19.12.1949 institui o manejo florestal do Pinheiro do Paraná. A partir de 1988 as Unidades Federativas, Estados, Distrito Federal e Municípios, por imperativo constitucional, também são competentes para elaborar normas e criar IPFFs em sua jurisdição.

Objetivo: Identificar e analisar as principais normas federais florestais bem como as 13 IPFFs no Brasil no período de 1808 a 2010 com vínculo no manejo florestal.

Método. Abrangência do estudo: Período temporal: de 1808 a 2010. Área de ocorrência geográfica: território nacional. As duas variáveis investigadas são: 1. Normas governamentais florestais; e 2. IPFFs; Elas foram eleitas em face de sua disponibilidade na literatura especializada e por sua importância histórica e institucional para o manejo florestal. Considerar-se-á somente aquelas normas e instituições no âmbito do governo federal. Análise documental normativa e institucional. A hipótese base é que o manejo florestal não se fortalece com a intervenção governamental.

Resultados. As duas variáveis investigadas revelam a intervenção governamental no manejo florestal. As normas criam, modificam, implantam, incorporam e extinguem instituições, estabelecem objetivos e metas, tipificam crimes e penas, moldam conceitos e limites de manejo florestal. As IPFFs objetivam a gestão do manejo florestal, algumas singulares e outras plurais quanto ao recurso florestal. Apresentam-se cada vez mais numerosas, complexas, burocráticas e precificadas. Autores como ANGELO & CARLOS PRADO (2008), página 11, afirmam que as causas da crescente tendência de desflorestamento estão intimamente relacionadas a políticas governamentais adotadas no passado. Ainda, página 95, afirmam que altas taxas de juros que prevalecem na economia brasileira e que podem ser um incentivo

a uma mais rápida conversão de florestas para uso agropecuário, podem ser claros desincentivos a uma atitude que requer longos prazos de maturação de investimentos e de manutenção de estoques de recursos, como é o caso do manejo sustentável de florestas. MORSELLO (2003), páginas 118 e 119, ao tratar dos aspectos econômicos – raízes econômicas na base da superexploração ambiental - diz que a destruição de ambientes naturais, como resultado do processo de desenvolvimento econômico, é a principal razão subjacente a criação de áreas protegidas. Citando MCNEELY (1988), o mesmo aponta seis causas principais da superexploração de ambientes naturais, sendo uma delas a propriedade dos recursos naturais. Ou seja, aqueles recursos que tem acesso aberto, ou por serem bens públicos ou porque os mecanismos tradicionais de controle da exploração foram perdidos, são aqueles mais usualmente superexplorados. Dentre os exemplos mais usuais de bens comunais estão as florestas públicas. Não sendo os verdadeiros proprietários do recurso florestal, os exploradores ou concessionários não tem por que garantir a sua manutenção em longo prazo e, dessa forma, enfatizam a obtenção dos maiores benefícios possíveis num curto espaço de tempo, no dizer de (MEFFE & CARROLL, 1997). A política florestal na Amazônia tem se apoiado, sobretudo em instrumentos de comando e controle, enquanto os índices de desmatamento continuam altos. As reduções detectadas em 2005 e 2006 parecem estar associadas aos mais baixos preços internacionais de commodities, como soja (proteína verde) e carne bovina (proteína vermelha). FONTES (2008) ao tratar da vocação florestal do Brasil apresenta indicações da FAO (2007) com uma lista dos principais países detentores de florestas do mundo, página 67, onde o país figura em segundo lugar com 56,1% da superfície terrestre com florestas, onde a média mundial gira em torno de 30%. O núcleo da norma sugere um ato legal que se apresenta como autorizar, proibir, fiscalizar, multar, arrecadar, outorgar, licenciar, conceder, orientar, permitir, assegurar. O manejo florestal pode ser observado como um dever, algo que se busca para o futuro. A norma federal florestal diz algo que a realidade dos fatos ainda não condiz, ou seja, falta a implementação efetiva. O legal e o institucional diferem do mundo real, dos fatos. A comprovação do descumprimento ou ilegalidade continuada pode ser revelada por inumeráveis variáveis. As variáveis investigadas, normas federais florestais e instituições públicas federais florestais, sugerem que o problema do manejo florestal tem se apresentado com uma tendência histórica de mais normas e mais instituições. Este quadro orienta para um futuro desta atividade com mais complexidade, especificidade, burocracia e custos operacionais adicionais. As áreas com florestas naturais se dispersam mais e mais num processo de fragmentação de suas reservas naturais. E a sua dispersão fragmentada situa-se em terras públicas sob a denominação de Unidades de Conservação - UCs, Terras Indígenas - TIs e nas áreas de domínio privado aqui denominadas como Terras de Vocação Florestal – TVF localizadas em áreas de acesso menos fácil, declivosas, solos pobres, de pequenas e médias dimensões físicas. Outras variáveis investigadas podem contribuir com o estudo do problema do manejo florestal e da intervenção governamental. O estudo mais detalhado pode revelar o problema pelas variáveis como series históricas do desmatamento, do número e área de criação de unidades de conservação, do aumento dos autos de infração florestal, do maior número e tamanho de áreas naturais degradadas, da crescente perda da biodiversidade pela extinção e ameaça de espécies da flora e fauna.

Das normas federais florestais. Desde o descobrimento do Brasil em 1500 D.C. o instrumento normativo tem visado manter as áreas de florestas nativas sob proteção. O manejo florestal se revelou o instrumento capaz de administrar a função das florestas. Seria quase impossível analisar-se toda sorte de expedientes propostos para o manejo florestal. De 1808 a 2010, a primeira regra legal do manejo florestal propriamente dita foi a Resolução 101, de 19.12.1949, do INP, que estabelecia o manejo florestal para a araucária angustifolia, Pinheiro do Paraná. O Código Florestal de 1934, Decreto n. 23.793, de 23.01.1934, com 110 artigos dispunha no artigo 1º que as florestas existentes no território nacional, constituíam bem de interesse comum a todos os habitantes do país exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações legais. Incluía a classificação das florestas em: protetoras, remanescentes; modelo, de rendimento. No artigo 22 estabelecia as proibições aos proprietários, como queimadas e derrubadas de florestas nativas. Fixava a reserva legal ao dizer que até $\frac{3}{4}$ da área de floresta nativa dos imóveis rurais podiam ser utilizados pelo proprietário para outros fins (artigo 23). Previa as figuras jurídicas de infrações florestais, crimes, penas (detenção, multa e apreensão) e processo, em seus artigos 70 a 97. Criava o fundo florestal (artigos 98 a 100), Criou o conselho florestal federal (artigos 101 a 104) composto entre outros por representante do JBRJ, do Serviço de Fomento Agrícola, do Serviço de Florestas, e do Município. O artigo 104 estabelecia Conselhos Estaduais e Municipais com autoridade na sua respectiva jurisdição. O artigo 107 definia a obrigatoriedade das averbações pelos oficiais de cartórios de registro de imóveis dos atos de intervenção governamental relativo às florestas em cada imóvel rural. Este diploma legal aplicava o manejo florestal em cada imóvel rural no país em detalhes para cada região e espécies florestais. O Novo Código Florestal Brasileiro de 1965 vem fortalecer as regras de manejo florestal e logo em seu artigo 5 atribui ao Poder Público a competência para criar áreas protegidas, como unidades de conservação: Parques Nacionais, Estaduais, Municipais, Reservas Biológicas, Florestas Nacionais, Estaduais, Municipais, sob a tutela governamental. É o manejo florestal em área pública. Este artigo motivou a lei n. 9.985, de 18.07.2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC. Consolidada figuras com a Área de Preservação Permanente – APPs, Reserva Legal – RL e reposição florestal. O artigo 16 trata das florestas e outras formas de vegetação nativa, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; previsto por inclusão dada pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 2001. Os vários artigos vetados previam o financiamento de florestas, o fomento, a extensão e a pesquisa florestal. A Constituição Federal Brasileira - CFB de 1988 fixa quanto ao manejo florestal competência legal aos Estados Federados, Distrito Federal e Municípios. Cada unidade política da federação esta constitucionalmente munida de competência para atuar no campo do manejo florestal. Fica permitida a criação de novas normas bem como de instituições públicas em todas as jurisdições da administração pública no país.

Das Instituições Públicas Federais Florestais -IPFFs. A criação das IPFFs para este estudo representa um marco institucional da intervenção Governamental no manejo florestal. São 13 IPFFs do ponto de vista histórico desde 1808. São seis instituições vigentes: JBRJ, IBAMA, ANA, CONAMA, SFB, ICMBio, todas vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente - MMA, integrantes do SISNAMA. O JBRJ (1808-2010) tombado pelo IPHAN desde 1937 tornou-se Reserva da Biosfera em 1991 pela UNESCO, em 1998 passou para Instituto de Pesquisas Jardim

Botânico. Em 2002 tornou-se autarquia federal e em seu organograma inclui pesquisa florestal. É o primeiro dos IPFFs e ainda vigente sendo um marco histórico e institucional pois completou mais de 2 séculos de serviços prestados. O INMate foi criado pelo Decreto-lei n. 375, de 13.04.1938 e posteriormente modificado pelos decretos n. 3.937, de 13.12.1941, e 8.709, de 17.01.1946, foi o coroamento de dois institutos regionais existentes em Santa Catarina e Paraná. Hoje a erva-mate é a principal cultura nativa do sul do Brasil, 180 mil produtores familiares, 482 municípios, 700 mil empregos, 600 empresas beneficiadoras. O INP (1941-1967), criado pelo Decreto-lei 3.124 de 19.03.1941, administrativa e financeiramente autônomo, era uma intervenção do Estado na indústria extrativa do Pinheiro do Paraná. O Instituto elaborou o Anuário Brasileiro de Economia Florestal até o número 19, ano 19, em 1968, obra anual que publicou significativos estudos florestais, resoluções e estatísticas da produção e exportação de pinho e madeiras brasileiras. O IBDF (1967-1989), em 28.02.1967. Tinha como objetivo fortalecer o setor florestal brasileiro. Surgiu da extinção do Departamento de Recursos Naturais Renováveis, do Conselho Florestal Federal, do INP e do INMate. Este novo IPFF tinha a incumbência de formular a política florestal bem como orientar, coordenar e executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal. Adotou o manejo floresta. Atuou significativamente com os incentivos fiscais fortalecendo a base florestal de floresta plantada no país. A SUDEPE (1968 - 1989), criada pelo decreto nº 62759, de 22.05.1968 dispõe sobre o manejo da fauna aquática em conexão com o manejo da flora. A SUDHEVEA executava a Política Econômica da Borracha adotando o manejo florestal. A SEMA (1973-1989) adotava o manejo florestal em suas unidades de conservação públicas e privadas. O IBAMA (1989 - 2010) foi criado em 22.02.1989, via junção das atividades, patrimônio e quadro de pessoal de SUDEPE, SUDHEVEA, IBDF e SEMA. Com atribuições de executar a política ambiental de forma integrada e focado na gerência dos recursos naturais. Implementa planos de manejo florestal em imóveis rurais. A ANA (2000-2010) criada pela lei 9.984, de 17.07.2000 e regulamentada pelo decreto nº 3.692/2000. Conta com a lei das águas, a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SINGREH. O CONAMA (1981-2010) e o SISNAMA (1981-2010) foram criados pela Lei nº 6938 de 31.08.1981. O SFB (1921–1959) e (2006-2010) foi criado pela primeira vez pela lei de 1921 e transformado em 1959 no DNRN /MA. Após quase um século de sua criação e extinção, o SFB foi novamente criado pela lei 11.284, de 02.03.2006. Trata da gestão da floresta pública para a produção sustentável, adota o manejo florestal e as concessões florestais. O ICMBio (2007-2010), criado pela lei federal n. 11.516, de 28.08.2007. Tem a missão institucional de implementar o manejo nas unidades de conservação (UCs) federais. Surgiu do desmembramento do IBAMA, anteriormente responsável por tais atribuições.

As IPFFs exigem junto ao detentor do bem imóvel rural o uso do manejo florestal. O custo financeiro do manejo florestal esta debitado ao particular. Pela letra da norma e atuação de IPFFs não se depende auxilio governamental em prol do manejo florestal.

Conclusões. São 13 IPFFs do ponto de vista histórico de 1808 a 2010. O JBRJ, IBAMA, ANA, CONAMA, SISNAMA, SFB, ICMBio são IPFFs vigentes que atuam no manejo florestal. O manejo florestal com intervenção governamental no Brasil ocorre desde 1808. Vige um numero crescente de normas federais e IPFFs. Consolida-se figuras como APPs e RL. Em 1988 a Constituição Federal Brasileira estabelece para as

unidades federadas competência para criar novas normas e novas instituições públicas em manejo florestal. Esta possibilidade estabelece uma tendência de crescimento numérico de normas e instituições. E torna o manejo florestal mais complexo, especializado, burocrático e de maior custo financeiro ao imóvel rural. Outras variáveis investigadas podem contribuir com o estudo do problema do manejo florestal e da intervenção governamental.

Autor: CARLOS FRANCISCO ROSETTI - Universidade de Brasília – rosetti@unb.br
(061) 9982-6582, Classificação Temática: Manejo Florestal, Política Florestal, Políticas Públicas, Legislação Florestal, Uso Múltiplo da Floresta, Normas Federais e Intervenção governamental.